



**CÂMARA DOS DEPUTADOS  
COMISSÃO DE FINAÇAS E TRIBUTAÇÃO**

**PROJETO DE LEI Nº 3.337, DE 2015**

Dispõe sobre a cessão de créditos da Dívida Ativa da União a pessoas jurídicas de direito privado e dá outras providências.

**Autores:** Deputado VICENTE CÂNDIDO e outros

**Relator:** Deputado ALFREDO KAEFER

**I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei nº 3.337, de 2015, busca conferir à Fazenda Pública meio alternativo de cobrança da Dívida Ativa da União (DAU) com o objetivo de incrementar mecanismos de recuperação de créditos de difícil recuperação, conforme justificam os autores da proposição.

O projeto de lei propõe que a União poderá, por meio da Advocacia-Geral da União, promover licitação na modalidade de leilão com intuito de ceder a pessoas jurídicas de direito privado créditos referentes à Dívida Ativa da União (DAU) consolidada. Também prevê que o licitante deverá transferir à União, no momento da assinatura do instrumento cessionário, os valores percebidos, permitindo, se houver autorização da autoridade administrativa, que tais valores possam ser parcelados em até seis meses.

Segundo o projeto de lei, os encargos de cobrança ocorrerão por conta e risco da pessoa jurídica cessionária, cabendo à União apenas a responsabilidade pela existência e legalidade do crédito.

Encaminhada à Comissão de Finanças e Tributação, a matéria será analisada, além do mérito, também sob o aspecto de sua adequação e compatibilidade orçamentária e financeira, cumprindo registrar que não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

É o relatório.

## **II – VOTO DO RELATOR**

Cabe a esta Comissão apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, art.53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996, que “estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”.

De acordo com o Regimento Interno, somente aquelas proposições que "importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública" estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária. Nesse sentido dispõe também o art. 9º da Norma Interna - CFT, *in verbis*:

*"Art. 9º Quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira deve-se concluir no voto final que à Comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não."*

A proposição busca, *a priori*, autorizar o Poder Público, por intermédio da Advocacia-Geral da União, a ceder a pessoas de direito privado créditos relacionados à dívida ativa consolidada, por meio de licitação. Estabelece também que seriam conferidas as mesmas garantias e privilégios assegurados à dívida ativa da Fazenda Pública e que o instrumento convocatório do leilão é que fixaria o valor máximo de deságio, sendo considerada a classificação do crédito de acordo com sua qualidade, a viabilidade da execução e as características socioeconômicas do vendedor.

Ainda que verse a matéria de teor eminentemente normativo, o efeito da autorização poderá permitir a alienação de créditos do Estado já consolidados na modalidade de dívida ativa da Fazenda Nacional. Tal procedimento poderá produzir efeitos assim que seja transformada em lei, conforme for a vontade do agente público responsável e diante das dificuldades do Erário em cobrar seus créditos.

Por oportuno, em tese, considero que os aspectos principais do projeto de lei poderiam abrir novas possibilidades de assumpção de receitas, o que poderia impactar positivamente as receitas da União, a considerar a celeridade em que se dariam tais cessões de créditos.

De todo modo, há que se convir que a venda de créditos da Fazenda Nacional será formalmente considerada como renúncia de receita, eis que haveria, a rigor, que se configurar como perda potencial da receita inscrita como dívida ativa. Assim, trata-se de renúncia de haveres do Erário na percepção de dívidas já consolidadas e objeto de cobrança pela União aos cuidados, certamente, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

A seu talante, em recente publicação sobre a DAU, disponibilizada pela mídia e o instituto “Contas Abertas”, por exemplo, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional teria informado que a Dívida Ativa da União alcançaria o montante R\$ 1,5 trilhão em 2015. Tal monta representaria cerca de 50 vezes o déficit primário previsto para 2016, conforme consta do Projeto de Lei Orçamentária da União para 2016, da ordem de R\$ 30,5 bilhões.

Parte desse estoque da dívida ativa seria proveniente da aplicação de multas e de correção monetária devida sobre valores inscritos como tal e ainda não pagos, ou seja, considerável parcela do montante da dívida ocorreria pela aplicação do fator de correção do crédito, o que leva a crer que a inadimplência seria crescente tanto quanto o montante da dívida.

Por outro lado, a PGFN, à medida que os devedores ajustam acordo de pagamento da dívida, mediante parcelamento amíúde de longo prazo, fica impedida de dar seguimento às cobranças judiciais dos créditos.

Assim, outro montante importante de recursos, a rigor, potencialmente a ser incorporado ao Erário, decorrente de dívida de terceiros contra a União, tem sua exigibilidade suspensa por conta desses acordos firmados com os órgãos públicos.

Há que se considerar também, para efeito de análise do presente projeto de lei, que existem casos em que a cobrança por parte do Estado representaria baixa recuperabilidade, fato que, por si só, impõe dificuldade adicional e até insanável, eis que não haveria, em determinados casos, sequer patrimônio em nome dos signatários das dívidas. Ou seja, tais dívidas ficariam *ad eternum* pendentes junto à PGFN, sem aparente solução. A elas seriam incorporados montantes sobre montantes decorrentes de correções sobre as parcelas do principal, assim como das acessórias.

Há, portanto, como sugerem tais informações vindas da PGFN, indubitável dificuldade do Estado em proceder à recuperação *in totum* de alguns créditos, haja vista o crescimento exponencial do estoque da DAU, o que impõe refletir que parte relevante desse montante poderia se reverter em receita financeira se houvesse outro expediente que concedesse maior celeridade ao Estado de transformar créditos em ingressos ao erário, como o caso da venda de créditos a terceiros, na forma sugerida pelo presente projeto de lei, por meio de licitação, mediante a troca de créditos por pecúnia.

Assim, à luz da dificuldade financeira do Estado, por que passa particularmente a União, e os pontos ora levantados, a proposição que relato abre a possibilidade de conceder à autoridade fiscal novos mecanismos de recuperação de créditos e de tornar mais célere a liquidação de dívidas que detém contra terceiros.

Interessante notar um experimento acadêmico concreto bastante semelhante ao caso que se apura. O professor Shu-Yi Oei, da *Tulane University*, em Nova Orleans, EUA, destaca que a Receita Federal norte-americana (*Internal Revenue Service – IRS*) muitas vezes arrecada mais dando

descontos do que através de cobrança coativa do valor integral<sup>1</sup>. Por um processo de negociação chamado OIC, a Receita americana arrecadou, em 2007, 17 centavos para cada dólar cobrado em dívidas de mais de dois anos. Para as mesmas dívidas, arrecadou apenas 13 centavos por dólar quando efetivou cobrança coativa do valor integral.

Vê-se, portanto, que em casos concretos, pode ser mais eficiente e lucrativo para o Estado receber *alguma coisa* do que receber absolutamente *nada* ou substancialmente menos do que o oferecido pelo devedor.

Poder-se-ia arguir que a cessão de créditos tributários ou a concessão de descontos desestimularia o pagamento voluntário de tributos e penalizaria os contribuintes que pagam no prazo. Esse efeito, a longo prazo, poderia ter impacto na arrecadação de receita.

Entretanto, a conformidade voluntária do contribuinte (*voluntary compliance*) deve ser analisada sob dois aspectos: a cidadania fiscal e a eficiência da cobrança coativa (execução fiscal).

A cidadania fiscal diz respeito à consciência do cidadão sobre a necessidade do pagamento de tributos para permitir o funcionamento do Estado como provedor de direitos e serviços públicos. A noção de cidadania fiscal tem cunho principalmente cultural, mas sua promoção também deve ser tratada como política de Estado. A Corte de Contas francesa, por exemplo, monitora os “índices de cidadania fiscal” de seus cidadãos mediante a análise do pagamento voluntário de tributos e traça políticas públicas para incrementar esse tipo de conduta.

Por outro lado, o funcionamento eficiente da cobrança coativa é imprescindível para promover a conformidade voluntária. Se o contribuinte não paga o tributo em dia, deve saber que será cobrado de forma eficiente pela Administração Tributária. Ora, no Brasil temos problemas fundamentais na

---

<sup>1</sup> OEI, Shu-Yi. Getting More by asking less: justifying and reforming tax law's offer-in-compromise procedure. In: **University of Pennsylvania Law Review**. Forthcoming, 2012, n. 160, pp. 1.083-1.084.

eficiência do contencioso tributário e na cobrança da Dívida Ativa, fatores que vêm sendo apurados respectivamente na Comissão Parlamentar de Inquérito do CARF e na Comissão Especial da Dívida Ativa.

Concluo, portanto, que a questão sobre o efeito negativo sobre a receita da cessão de créditos ou a concessão de descontos é meramente accidental a uma discussão mais ampla acerca da cidadania fiscal e da eficiência da cobrança coativa. Assim, entendo que o projeto de lei ora em análise não tem o condão de promover o desgaste da conformidade voluntária dos contribuintes.

Sob esse prisma, considero ser positiva a adequação orçamentária e financeira da presente iniciativa, ou seja, à medida que permite abrir outras possibilidades de recebimento e, assim, estabelecer à autoridade fiscal mecanismos que incrementem maior eficiência no recebimento desses créditos, que, por sua vez, poderiam ficar por diversos anos pendentes de solução.

Destarte, reputo, sob os aspectos assentados, que a proposição é **adequada e compatível com os vigentes diplomas legais que norteiam o Orçamento Público da União, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária da União.**

No mérito, entendo que a proposição merece aprovação, com pontuais aperfeiçoamentos.

Para deixar claras as razões da nossa opinião, inicialmente traçaremos um perfil da Dívida Ativa federal e, em seguida, debateremos o estado da discussão sobre a cessão desses créditos para, ao fim, demonstrarmos nosso juízo.

A Dívida Ativa da União (DAU) foi estimada no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2016 em R\$ 1,5 trilhão.

A arrecadação (em bilhões de R\$) da DAU apresentou a seguinte evolução<sup>2</sup>:

	2012	2013	2014	2015
Total Arrecadado	19,21	19,40	11,45	14
Estoque	1.146,62	1.252,91	1.389,14	1.508,24
% do estoque	1,675%	1,548%	0,824%	0,928%

Os dados da PGFN levam à conclusão peculiar de que o montante da DAU é extremamente concentrado em poucos devedores. Os 500 maiores contribuintes inscritos na Dívida Ativa da União possuem débitos num total de R\$ 392,26 bilhões, o que representa aproximadamente 26% do total da dívida ativa.

Do montante da DAU, R\$ 90,7 bilhões se encontram parcelados; R\$ 53 bilhões estão com exigibilidade suspensa por decisão judicial e R\$ 40 bilhões estão garantidos integralmente.

Além de ineficiente, a execução fiscal como atualmente praticada no Brasil ainda importa em afogamento do Poder Judiciário. Na Justiça Federal de primeira instância, as execuções fiscais representam 53,6% do estoque total de processos<sup>3</sup>.

O Poder Judiciário estadual paulista, por sua vez, tem 11,65 milhões de execuções fiscais em curso, sendo 409 mil federais, 1,129 milhões do Estado de São Paulo e 10,111 milhões dos Municípios paulistas. A despesa com execuções fiscais chega a R\$ 4,765 bilhões. A média da Justiça Estadual brasileira é de que as execuções fiscais correspondem a 37% do estoque total de processos.

<sup>2</sup> Fontes: LOA 2014, LOA 2015 e PLOA 2016.

<sup>3</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Justiça em Números 2014**. Brasília: CNJ, 2014, p. 246.

No caso da execução fiscal federal, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)<sup>4</sup>, apenas 2,6% dos processos procedem a leilões de bens penhorados. A principal causa de extinção de execuções fiscais é a prescrição ou decadência (36,8%).

A DAU, portanto, tem baixo índice de recuperação por meio da execução fiscal. Por essa razão, métodos alternativos têm sido utilizados pela PGFN, como, por exemplo, o protesto extrajudicial das Certidões da Dívida Ativa da União (CDA). Entre 2013 e 2015, foram protestadas 636.088 CDA, no montante de R\$ 3,5 bilhões, com índice de 18,3% de recuperação (R\$ 646,5 milhões).

A nosso ver, a exitosa experiência do protesto da CDA leva à conclusão de que é preciso dotar a Fazenda Nacional de mecanismos alternativos de recuperação de créditos. Fazendo-o, é possível adequar a espécie de cobrança à qualidade do crédito e à situação econômica do devedor.

Nesse sentido é que se insere a cessão de créditos da dívida Ativa. Isso sem retirar o mérito da Comissão Especial desta Casa formada para analisar o PL 2.412/2007, que trata da execução da Dívida Ativa, brilhantemente presidida pelo Deputado Paulo Teixeira e relatada pelo Deputado Arnaldo Faria de Sá.

A cessão da dívida ativa da Fazenda Pública não é debate novo.

Já à época da discussão sobre a atual Lei de Falências e Recuperações Judiciais se discutia a ideia de um leilão de créditos fiscais que permitissem, por um lado, a satisfação, ainda que parcial, do crédito público e,

---

<sup>4</sup> CUNHA, Alexandre dos S.; KLIN, Isavela do Valle; PESSOA, Olívia A. G. **Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional**. Brasília: IPEA, 2011.

por outro, permitir a habilitação de particulares interessados no concurso de credores<sup>5</sup>.

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios já tentaram e ainda tentam, de formas diversas e com graus díspares de sucesso, alienar créditos de difícil recuperação.

Há, por exemplo, o modelo de fundos de investimento em direitos creditórios (FIDC), em que uma empresa aliena créditos públicos a um fundo de investimento de recebíveis. O fundo, então, emite cotas e as negocia com investidores. Nesse modelo, entes públicos criam os chamados Fundos Especiais da Dívida Ativa (FEDA), que alienam direitos creditórios a um FIDC.

A Resolução nº 33, de 2006, do Senado Federal, autorizou a cessão de dívidas dos Estados, Distrito Federal e Municípios mediante endosso mandato. Esta Resolução foi impugnada perante o Supremo Tribunal Federal no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3786-2, ainda pendente de julgamento.

Um modelo parecido com o da Resolução nº 33 é o do Município de Belo Horizonte, o qual também utiliza títulos de crédito. Pela Lei Municipal nº 10.003, de 25 de novembro de 2010, ficou autorizada a criação de uma empresa pública denominada PBH Ativos S/A, a qual teve seu capital integralizado mediante direitos creditórios de titularidade do Município, originários de créditos tributários e não tributários, devidamente constituídos, objeto de parcelamentos administrativos ou judiciais, bem como outros direitos creditórios em geral.

A PBH Ativos S/A, então, emite debêntures a serem colocadas no mercado, remuneradas com juros de 11% ao ano e atualizadas pelo IPCA. A emissão de debêntures está sujeita a *rating* da empresa Fitch. A emissão inicial foi no montante de R\$ 230 milhões, à qual foi atribuído grau AAsf(bra)<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> ARAÚJO, Aloisio. **As leis de falência: uma abordagem econômica**. Trabalhos para discussão nº 57. Brasília: Banco Central do Brasil, 2002, p. 19-20.

<sup>6</sup> Atualmente a Fitch manteve esse grau em Observação Negativa.

Inclusive, na edição do final de semana entre 4 e 6 de junho de 2016 do jornal Valor Econômico, o jornalista Rodrigo Carro dá conta que o Estado do Rio de Janeiro também realizará um processo de securitização de sua dívida ativa, orçada em R\$ 60 bilhões, por intermédio da Companhia Fluminense de Securitização (Cfsec).

Outro modelo utilizado é a de cessão de fluxo de caixa, em que uma instituição financeira adianta ao ente público valores referentes à sua dívida ativa e amortiza esse valor emprestado mediante a cobrança desses valores. Esse foi o método utilizado pelo Distrito Federal, pela Lei Distrital nº 5.424, de 2 de dezembro de 2014, que criou o Fundo Especial da Dívida Ativa – FEDAT. O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios considerou a lei distrital inconstitucional por se tratar de operação de crédito fora dos termos constitucionais<sup>7</sup>.

Bem se vê que todos esses modelos se utilizam da legislação vigente para permitir a cessão da dívida ativa. Nesse sentido, muitas das distorções que esses mecanismos tendem a apresentar decorrem da dificuldade de se adaptar um modelo peculiar como o da dívida ativa a hipóteses privadas de alienação de direitos.

Em virtude disso é que entendemos de extrema relevância o projeto ora em exame. Ele busca criar, na legislação ordinária federal, hipótese de cessão de créditos específica para a dívida ativa no atendimento de suas peculiaridades.

Em primeiro lugar, cabe destacar a necessidade de que se repense a recuperação de créditos da DAU. Conforme observado dos dados acima, a recuperação é bastante baixa. Em razão disso, inclusive, está em discussão em Comissão Especial desta Casa a nova Lei de Execução Fiscal, como já destacamos.

---

<sup>7</sup> TJDF. ADI 20140020319550. Conselho Especial. Relator Desembargador JOSÉ DIVINO DE OLIVEIRA. DJe em 16/11/2015.

Contudo, além de aperfeiçoar a legislação processual, entendo ser preciso diversificar os métodos de cobrança. Há créditos que são de difícil recuperação em razão das amarras administrativas e processuais da Fazenda Pública. Assim, aproveitar a capilaridade e estrutura de cobrança já existente no setor privado nos parece bastante conveniente.

Além disso, em um cenário de grave crise fiscal, causa espécie a gana do Estado pelo aumento de tributos, quando há uma enormidade de créditos não adimplidos inscritos na dívida ativa. Ora, com a cessão apenas dos créditos parcelados já se tem uma perspectiva de recuperação de um montante próximo a R\$ 90 bilhões.

**São considerados com boa perspectiva de recuperação R\$ 283 bilhões do estoque da DAU, com remota chance de recuperação R\$ 452 bilhões, e devidos por pessoas jurídicas sem indícios de patrimônio ou movimentação financeira R\$ 227 bilhões. A proposição em análise visa ceder à iniciativa privada esse estoque “podre” de R\$ 679 bilhões.**

**Ainda que com elevado deságio, tratar-se-ia de ganho financeiro considerável para a União. Além disso, reduz-se o estoque sobre cobrança da PGFN e Justiça Federal, os quais tenderão a concentrar esforços na dívida de melhor perspectiva de recuperação (R\$ 283 bilhões).**

Passada a discussão sobre a relevância da cessão de créditos tributários, passamos ao exame da estrutura traçada pelo PL ora em exame.

Como já assinalado, o modelo do PL 3.337, de 2015, trata de forma diversa a cessão da dívida ativa em relação aos demais modelos expostos.

Diverge do modelo FIDC na medida em que não se constitui em aplicação fundada em direitos creditórios, nem há a formação de um fundo de investimento específico. A cessão se dá de forma determinada: um crédito é cedido da União a um cessionário específico.

Também não se confunde com o modelo de emissão de debêntures utilizado no Município de Belo Horizonte porque não há intermediação necessária de empresa pública nem emissão de títulos de crédito privados.

Por fim, não se confunde com o modelo de cessão de fluxo de caixa porque neste não há cessão de direitos, mas apenas adiantamento do fluxo de pagamentos pelo cessionário. Ao contrário da cessão de fluxo de caixa, inclusive, o modelo do PL 3.337 nem de longe pode ser qualificado como operação de crédito.

Nesse ponto, cabe destacar que o conceito de operação de crédito em matéria de finanças públicas está previsto no art. 29, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

*“Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:*

*[...]*

*III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;*

*[...]*

*§ 1º Equipara-se a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos arts. 15 e 16.”*

A cessão da dívida ativa proposta não se amolda ao conceito legal de operação de crédito, pois a alienação é definitiva e não tem correspondência no passivo do Poder Público. Nesse sentido, inclusive, é o parecer da Procuradoria-Geral da República no âmbito da ADI nº 3786-2, que

afasta a característica de operação de crédito a cessão prevista na Resolução nº 33, de 2003, do Senado Federal.

Pois bem. O PL 3.337, de 2015, cria uma modalidade direta de cessão da DAU para pessoas jurídicas de direito privado, precedida de licitação na modalidade leilão. Não há a intermediação por qualquer forma de título, muito embora o art. 3º, § 3º, faça referência ao instrumento de cessão da dívida.

Entendemos que há aperfeiçoamentos necessários a apresentar, daí propormos substitutivo anexo ao presente parecer.

Primeiramente, entendemos que a figura jurídica mais adequada à operação não seria a cessão propriamente dita, mas sim a novação de créditos<sup>8</sup>. Isso porque será extinta uma obrigação de direito público entre o contribuinte e a Fazenda Pública e nascerá outra, de direito privado, entre o contribuinte e o cessionário. Assim, permite-se uma divisão clara entre o crédito público e o privado.

Além disso, buscamos deixar o texto mais claro, com as seguintes modificações: (i) previsão expressa do uso do leilão como forma de alienação; (ii) definição dos termos do edital; (iii) restrição de cessão de créditos com exigibilidade suspensa e discussão judicial pendente; (iv) litisconsórcio passivo necessário entre cessionário e Fazenda Pública na hipótese de questionamento judicial do crédito cedido.

Buscamos ainda remover trechos que meramente repetiam o PLP 181/2015.

Saliento, por fim, o acréscimo de dispositivos que permitem aumentar a eficiência da execução fiscal movida pela PGFN, bem como

---

<sup>8</sup> Código Civil: “Art. 360. Dá-se a novação: I - quando o devedor contrai com o credor nova dívida para extinguir e substituir a anterior; II - quando novo devedor sucede ao antigo, ficando este quite com o credor; III - quando, em virtude de obrigação nova, outro credor é substituído ao antigo, ficando o devedor quite com este.”

eventual recuperação tributária do sujeito passivo. Ora, se o escopo do projeto é aumentar as possibilidades de arrecadação, tem-se que dar à Procuradoria mecanismos diversos para cobrar o crédito no maior espectro possível de situações. Por sua vez, é necessário dar ao contribuinte chances de regularização fiscal antes de ver seu crédito cedido.

O primeiro permite à PGFN dispensar o ajuizamento de execuções fiscais na hipótese de não localização de bens ou valores em nome do devedor. É o que se chama de “ajuizamento inteligente”. Essa medida serve para prevenir o abarrotamento de execuções infrutíferas no Poder Judiciário. Mecanismos parecidos já são adotados em diversos sistemas de direito comparado, como México, Chile, França e EUA.

A dispensa do ajuizamento não significa dispensa de cobrança. Créditos não ajuizados poderão ser cobrados extrajudicialmente, por exemplo mediante protesto da CDA ou cessão de créditos. Se identificada movimentação patrimonial do devedor, poderá ser ajuizada a execução fiscal.

O segundo trata do arrolamento de bens obrigatório e prévio à inscrição em DAU. Assim, quando remetido o crédito pela Receita Federal à PGFN, já haverá discriminação e acompanhamento do patrimônio do devedor a possibilitar penhora ou restrição cautelar.

Por fim, fazemos proposta de regulamentação da transação em matéria tributária, nos termos do art. 156, inciso III, do CTN. Propomos mecanismos ágeis de composição entre a Fazenda e o contribuinte sem deixar de preservar o interesse público subjacente ao crédito tributário.

Conforme salientado em estudo inédito da Consultoria desta Casa<sup>9</sup>, a adoção de Métodos de composição consensual de conflitos fiscais nos EUA – como os *installment agreements* e os OIC – tem desempenhado relevante papel na cobrança de débitos pelo fisco norte-americano, com a consequente redução de penhoras e arrestos.

---

<sup>9</sup> QUEIROZ E SILVA, Jules Michelet P. **Execução fiscal** – eficiência e experiência comparada. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016, p. 14.

Entre 2010 e 2014, a receita total de cobranças coativas cresceu 14%, enquanto o número de penhoras foi reduzido em 45% e o de arrestos, em 51%. O número de acordos entre o fisco norte-americano e contribuinte, no mesmo período, cresceu 25%. Lícito notar, portanto, que foram os acordos – e não as penhoras e arrestos – os responsáveis pelo incremento de arrecadação.

Por fim, modificamos a legislação sobre dação em pagamento de bens imóveis, com o objetivo de facilitar sua utilização pelo contribuinte, com conseqüente aumento de arrecadação pela União.

Em face do exposto, voto pela **adequação e compatibilidade orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 3.337, de 2015**, e, no mérito, pela **aprovação, na forma do substitutivo anexo**.

Sala da Comissão, em        de        de 2016.

Deputado ALFREDO KAEFER  
Relator





**CÂMARA DOS DEPUTADOS  
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.337, DE 2015**

Dispõe sobre a novação de créditos da Dívida Ativa da União a pessoas jurídicas de direito privado, determina a aplicação subsidiária da novação aos Estados, Distrito Federal e Municípios, regulamenta a transação em matéria tributária, altera as Leis nºs 6.830, de 22 de setembro de 1980, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 10.522, de 19 de julho de 2002, e 13.259, de 16 de março de 2016, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

**CAPÍTULO I**

**DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

Art. 1º Esta lei trata da novação de créditos da Dívida Ativa da União, determina a aplicação subsidiária da novação aos Estados, Distrito Federal e Municípios, regulamenta a transação em matéria tributária, altera as Leis nºs 6.830, de 22 de setembro de 1980, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 10.522, de 19 de julho de 2002, e 13.259, de 16 de março de 2016, e dá outras providências.

**CAPÍTULO II**

**DA NOVAÇÃO DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS DA UNIÃO**

Art. 2º A União, por intermédio da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, fica autorizada a efetuar a novação, em definitivo e a título oneroso, dos créditos tributários e não tributários referentes à sua dívida ativa

consolidada, considerada a classificação do crédito de acordo com a sua qualidade, a viabilidade de cobrança e a situação econômica do devedor.

§ 1º A novação de que trata o *caput* poderá ser realizada em favor de pessoa jurídica de direito privado ou a fundos de investimento administrados por instituição financeira.

§ 2º A autorização prevista no *caput* estende-se às autarquias e fundações públicas federais, que deliberarão por intermédio de seu órgão diretor, após parecer do órgão competente da Procuradoria-Geral Federal.

Art. 3º A novação se dará por leilão, inclusive em bolsa de valores.

Parágrafo único. O instrumento convocatório conterà:

I - os limites do deságio;

II – o montante original do crédito, o montante consolidado e as premissas de cálculo de sua atualização;

III – o número dos processos administrativos e das certidões de dívida ativa que lastreiam o crédito;

IV – o número de eventuais processos judiciais de cobrança; e

V – as condições de pagamento da contraprestação devida à União.

Art. 4º Não pode ser objeto de novação o crédito:

I – com exigibilidade suspensa;

II – em relação ao qual esteja pendente julgamento definitivo de defesa em execução fiscal ou ação judicial autônoma que questione a validade do lançamento;

III – cujo devedor seja Estado, Distrito Federal ou Município.

Art. 5º A arrecadação decorrente da novação de créditos da dívida ativa respeitará a repartição prevista nos artigos 157, 158 e 159 da Constituição Federal, bem como as demais vinculações constitucionais e legais.

### CAPÍTULO III

#### DA TRANSAÇÃO EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA

Art. 6º A União, por intermédio da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, poderá celebrar transação com sujeito passivo cujo crédito esteja inscrito em Dívida Ativa para o encerramento de ação judicial pendente de julgamento definitivo.

§1º Também poderá ser objeto de transação crédito tributário sobre o qual não esteja pendente ação judicial em razão da aplicação do art. 20-B da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.

§ 2º Poderão ser transacionadas as dívidas vencidas até 30 de junho de 2016.

Art. 7º As seguintes medidas poderão ser adotadas pela autoridade competente como instrumento de transação:

I – parcelamento em até 240 (duzentos e quarenta) prestações mensais;

II - redução de 90% (noventa por cento) das multas de mora, de ofício, isoladas e dos juros de mora;

III - redução de 100% (cem por cento) do valor do encargo de sucumbência;

IV – utilização de prejuízos fiscais e bases de cálculo negativas de Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, apurados até 30 de dezembro de 2015, para a quitação de débitos tributários em contencioso

administrativo ou judicial, vencidos até 30 de junho de 2016, nos termos da Lei nº 13.202, de 8 de dezembro de 2015.

§ 1º Nos parcelamentos de que trata este artigo, o valor de cada prestação mensal, por ocasião do pagamento, será atualizado pela variação Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou pelo índice que o suceder, calculados a partir do mês subsequente ao da consolidação da dívida transacionada até o mês anterior ao do pagamento, e de 1% (um por cento) relativamente ao mês em que o pagamento estiver sendo efetuado.

§ 2º As parcelas resultantes da consolidação do débito não poderão ser inferiores a 1% (um por cento) do faturamento mensal da empresa, declarado no exercício anterior à adesão, exceto as 60 (sessenta) últimas parcelas, as quais compreenderão 1/60 (um sessenta avos) do saldo devedor.

Art. 8º São requisitos para a transação:

I – a assinatura de termo de ajustamento de conduta pelo sujeito passivo, no qual haja compromisso, entre outros, de adimplemento tempestivo das obrigações principais e acessórias vincendas;

II – a avaliação da autoridade competente, mediante decisão fundamentada, de que a situação econômica do devedor e a probabilidade de recuperação do crédito recomendem a transação;

III – o oferecimento de garantia real sobre a integralidade do débito resultante da transação;

IV – alternativamente ao requisito previsto pelo inciso III deste artigo, poderá ser oferecida garantia fidejussória, inclusive por termo de solidariedade tributária, por pessoa física ou jurídica com patrimônio suficiente à satisfação do crédito consolidado.

Parágrafo único. O devedor fornecerá à autoridade competente todas as informações e documentos requisitados para possibilitar a avaliação a que se refere o inciso II deste artigo.

Art. 9º A transação será celebrada por termo escrito, que deverá obrigatoriamente conter:

I - qualificação das partes transadoras;

II - especificação dos créditos e processos judiciais ou administrativos submetidos à transação;

III – especificação das obrigações ajustadas;

IV - cláusulas do acordo, incluindo:

a) condições econômicas consideradas;

b) responsabilidades no eventual descumprimento dos termos acordados;

c) renúncia expressa pelo sujeito passivo a qualquer alegação de direito que objetive questionar o objeto da transação, incluindo o direito de promover qualquer medida contenciosa, judicial ou administrativa;

d) fixação do valor devido e o montante de renúncia do crédito tributário, se houver;

V - data e local de sua realização; e

VI - assinatura das partes.

Parágrafo único. O termo de transação poderá ser anulado quando firmado com erro, dolo, coação ou simulação no prazo de cinco anos de sua celebração.

Art. 10. O termo de transação será homologado pela autoridade definida em regulamento do Poder Executivo e, havendo ação judicial em trâmite, será informado ao juízo competente.

Parágrafo único. No caso de devedor submetido a processo de falência ou recuperação judicial, o acordo será informado ao juízo competente, juntando-se aos autos o termo de transação.

Art. 11. O devedor beneficiado pela transação firmará termo de ajustamento de conduta perante a Fazenda Nacional, conforme plano de regularidade tributária, o qual deverá ser cumprido integralmente, sob pena de revogação do termo de transação.

§ 1º À autoridade administrativa competente caberá aprovar, rejeitar e declarar o descumprimento do termo de ajustamento de conduta fiscal.

§ 2º O termo de ajustamento de conduta especificará as condições para o cumprimento das obrigações e demais deveres tributários assumidos, inclusive prazos ou procedimentos a serem observados em cada caso.

Art. 12. O descumprimento do termo de transação ou do termo de ajustamento de conduta importará em restauração integral da exigibilidade do crédito tributário, inclusive das multas, juros e encargos outrora reduzidos, e na inabilitação do sujeito passivo a celebrar nova transação com a Fazenda Nacional.

Parágrafo único. São causas de descumprimento do termo de transação:

I – a falta de pagamento de três parcelas, consecutivas ou não, ou de uma parcela, estando pagas todas as demais;

II – a decretação de falência do devedor;

III – a não substituição da garantia real referida no inciso III do art. 8º em até trinta dias contados de sua perda ou extinção.

Art. 13. A celebração de termo de transação suspende a pretensão punitiva do Estado referente aos crimes previstos nos arts. 1º e 2º da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, e nos arts. 168-A e 337-A do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal.

§ 1º A prescrição criminal não corre durante o período de suspensão da pretensão punitiva.

§ 2º O cumprimento integral do termo de transação implica na extinção da pretensão punitiva.

Art. 14. O procedimento para proposição e negociação da transação, bem como a competência para celebrá-la, serão definidos em regulamento.

## CAPÍTULO IV

### DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 15. A Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 20-B:

“Art. 20-B. A União pode dispensar o ajuizamento de execuções fiscais quando o montante do débito consolidado do devedor estiver abaixo do valor mínimo fixado pela autoridade competente, na forma da lei, ou enquanto não localizados bens ou direitos em nome do sujeito passivo, ou indícios de sua existência, desde que úteis para a satisfação integral ou parcial do crédito, observados os critérios de economicidade e eficiência.”

Art. 16. O art. 64 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 64. A autoridade fiscal competente procederá ao arrolamento de bens e direitos do sujeito passivo:

I - sempre que o valor dos créditos tributários de sua responsabilidade for superior a trinta por cento do seu patrimônio conhecido;

II – quando do encaminhamento dos créditos para inscrição em Dívida Ativa;

.....

§ 13. No caso do inciso II do *caput* deste artigo, a Secretaria da Receita Federal do Brasil encaminhará as informações patrimoniais do contribuinte, bem como eventuais modificações supervenientes, quando solicitadas, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.”  
(NR)

Art. 17. O art. 38 da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, passa a vigorar acrescido do seguinte § 2º, renumerado o atual parágrafo único como § 1º:

“Art.  
38.....

§ 1º.....

§ 2º Nas ações em que o contribuinte discuta crédito objeto de novação serão litisconsortes passivos necessários o credor atual e a Fazenda Pública.” (NR)

Art. 18. O *caput* do art. 4º da Lei nº 13.259, de 16 de março de 2016, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 4º O crédito tributário inscrito em dívida ativa da União poderá ser extinto, nos termos do inciso XI do *caput*

do art. 156 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional, mediante dação em pagamento de bens imóveis, na forma desta Lei, desde que atendidas as seguintes condições:

.....”

(NR)

Art. 19. O disposto nos artigos 2º a 5º desta Lei é aplicável subsidiariamente aos Estados, Distrito Federal e Municípios que não adotarem lei própria.

Art. 20. Ao regime previsto nos artigos 6º a 14 desta Lei não se aplica o disposto no art. 15 da Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996.

Art. 21. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em        de        de 2016.

Deputado ALFREDO KAEFER

Relator

